

# Indicadores de resultados de projetos sociais

Leandro Lamas Valarelli<sup>1</sup>

## O contexto do debate

A idéia da construção de indicadores de resultados para projetos vem ganhado força entre dirigentes e técnicos dos vários tipos de organizações do terceiro setor, seus financiadores e doadores, assim como junto ao público beneficiado, órgãos governamentais, parlamentares, imprensa etc. Principalmente a partir da Conferência Rio 92, que deflagrou intenso debate sobre o impacto do terceiro setor na sociedade, na esteira da visibilidade das Ongs e do surgimento de inúmeras novas organizações.

Em grande parte, a motivação para a avaliação mais precisa de resultados e impactos dos projetos teve origem nas agências doadoras e financiadoras da cooperação internacional. Além de preocupadas em saber os efeitos e resultados de tantos anos de apoio a organizações do Terceiro Mundo, se viram pressionadas por seus governos e contribuintes a apresentar os resultados efetivos da cooperação não governamental. As perguntas eram e continuam sendo: a ajuda ao Terceiro Mundo está revertendo os quadros de pobreza, miséria, desigualdade social e ausência de direitos básicos?

A reação de muitas organizações a esta demanda se deu como crítica à utilização das noções de eficiência e eficácia na mensuração de processos complexos, por expressar uma visão economicista e mecânica da realidade. Ou seja, que esta lógica já trazia, de início, uma concepção discutível. Por exemplo, estabelecer indicadores e avaliar se um projeto de fato contribui para a democratização ou para a cidadania, para o fortalecimento da sociedade civil ou para o combate à miséria e à pobreza implica em clarear a noção que cada um tem destes conceitos e estabelecer a relevância de aspectos econômicos, políticos, culturais que incidiriam e deveriam ser objeto da ação dos projetos. Na prática, o que se gerou foi a recusa ou resistência a construir um sistema de indicadores.

O debate não é falso. No seu interior estão presentes visões às vezes bastante distintas, opostas até, sobre qual deveria ser o papel e, portanto, o impacto dos projetos das organizações do terceiro setor. Mas a saída não está em jogar fora a criança junto com a água do banho. É possível, além de útil e necessário, construir um sistema com parâmetros e critérios de avaliação de projetos e organizações que expressem, de modo claro e compreensível, os pressupostos de cada um na escolha e priorização de um

---

<sup>1</sup> Valarelli, Leonardo Lamas. Indicadores de resultados de projetos sociais <http://www.rits.org.br> (acessado em 20/06/2007)

conjunto de indicadores. Deste modo, é possível abrir um diálogo com os outros grupos na sociedade brasileira e da cooperação internacional.

Atualmente, passado o estágio inicial, há um rico processo no qual muitas organizações admitem a necessidade e se percebem motivadas a desenvolver um sistema de indicadores de resultados que lhes seja adequado. Querem elas mesmas ter condições de avaliar até que ponto os objetivos a que se propõem estão sendo alcançados e porque, visando melhorar sua atuação. E o que é melhor: este processo ocorre cada vez menos como imposição e mais como diálogo entre diversas visões e interesses dos vários sujeitos envolvidos.

### O que são e para que servem

Em projetos sociais, indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica. Como o próprio nome sugere, são uma espécie de "marca" ou sinalizador, que busca expressar algum aspecto da realidade sob uma forma que possamos observá-lo ou mensurá-lo. A primeira decorrência desta afirmação é, justamente, que eles **indicam**, mas não **são** a própria realidade. Baseiam-se na identificação de uma *variável*, ou seja, algum aspecto que varia de estado ou situação, *variação* esta que consideramos capaz de expressar um fenômeno que nos interessa.

Na medicina, por exemplo, a temperatura corporal é uma das muitas variáveis para se avaliar se uma pessoa está doente ou não. Uma temperatura acima do normal - a febre - não é a própria doença, mas mostra que o organismo está combatendo alguma infecção. A partir da variável temperatura, construiu-se o indicador: uma escala que mede sua variação, na qual a temperatura de 36,5 graus Celsius é considerada a normal, quando medida por um período de três minutos. Acima disso, considera-se que a pessoa está com febre, em graus progressivos. Assim, a doença é o **estado ou situação** que pretendemos avaliar; a temperatura é a **variável** utilizada; a escala em graus Celsius que define o que é normal e o que é febre é o **indicador**; o termômetro é o **instrumento ou o meio de verificação**.

Em se tratando de projetos sociais, lidamos com **realidades complexas nas quais muitos fatores e sujeitos intervêm e moldam as relações e processos. Um projeto baseia-se na intenção de atuar nesta complexidade, perseguindo objetivos de mudança numa situação considerada como problema ou necessidade. Com suas atividades, relacionando-se com a ação dos demais sujeitos na sociedade, pretende produzir resultados que, no conjunto, contribuam para modificar aquela situação. Por isso, os resultados de um projeto social nunca são uma certeza, mas um investimento, uma aposta na**

**possibilidade de alcançá-los. Não havendo certezas, é preciso construir meios de verificação que auxiliem a perceber o rumo das mudanças que se consegue produzir. Vejamos um exemplo hipotético.**

### **ADAPTAR**

Imaginemos um projeto que pretenda reduzir a mortalidade infantil numa comunidade. Após analisar os fatores e causas envolvidos, estabeleceu-se como objetivo que as famílias adotem melhores comportamentos e hábitos ligados à maternidade e à saúde infantil: realização de exames pré-natais, valorização da amamentação, adoção de cuidados de higiene e saúde infantil etc. Um resultado pretendido é elaborar um sistema de orientação e apoio baseado em agentes comunitários de saúde atuando junto às famílias quanto a novos procedimentos. As atividades são seleção e capacitação de agentes, realização de visitas a famílias, cursos e campanhas na comunidade. Além do acompanhamento das atividades, é importante desenvolver meios e instrumentos para responder às seguintes perguntas:

- a) Os resultados do projeto estão sendo atingidos? Os agentes comunitários estão realmente capacitados e orientando adequadamente a população da comunidade?
- b) O objetivo do projeto está sendo alcançado? Os moradores da comunidade estão utilizando o conhecimento e orientação dos agentes comunitários, adotando novos comportamentos?
- c) O objetivo geral do projeto, a redução na mortalidade infantil, está sendo alcançado? Esta redução (ou não) pode ser, de fato, atribuída às ações do projeto ou são resultantes de outros fatores?

Para que as respostas a estas perguntas não sejam apenas opiniões ou impressões, é necessário utilizar indicadores, que devem ser definidos logo na fase de planejamento, e não ao final. Assim, viabilizam o monitoramento, permitem reorientações de rumo e possibilitam o aprendizado sobre a realidade na qual intervém o projeto.

### **Tipos e características de indicadores**

Os indicadores podem ser utilizados para medir ou revelar aspectos relacionados a diversos planos da vida social: individual e familiar, coletivo e associativo, das relações sociais, políticas, econômicas e culturais da sociedade. Podem, por exemplo, medir a *disponibilidade* de bens, serviços e conhecimentos e o *acesso* que determinados grupos têm a eles; a *relevância* que possuem na vida das pessoas e instituições; a *qualidade* e o grau de utilização de algo. Além disso, podem também captar processos, em termos de *intensidade* e *sentido* de mudanças.

Dizemos, então, que os indicadores se referem a aspectos **tangíveis e intangíveis** da realidade. Tangíveis são os facilmente observáveis e aferíveis quantitativa ou qualitativamente, como renda, escolaridade, saúde, organização, gestão, conhecimentos, habilidades, formas de participação, legislação, direitos legais, divulgação, oferta etc. Já os intangíveis são aqueles sobre os quais só podemos captar parcial e indiretamente algumas manifestações: consciência social, auto-estima, valores, atitudes, estilos de comportamento, capacidade empreendedora, liderança, poder, cidadania. Como são dimensões complexas da realidade, processos não lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, "cercando" a complexidade do que pretendemos observar.

Na construção de indicadores, considera-se a diferença e a coerência que guardam entre si a **variável** a observar, o **indicador** utilizado e o **meio ou fonte de verificação**. É comum tomar-se um pelos outros. Se pretendo avaliar as mudanças na qualidade de vida de um grupo geradas por meu projeto, posso escolher uma ou muitas variáveis dentre diversas possibilidades: renda familiar, posse de bens materiais, condições de moradia, saúde, escolaridade etc. Após escolher a variável renda familiar, inicia-se o trabalho de construção do indicador, como por exemplo:

- Porcentagem de famílias do grupo alvo cuja renda aumentou nos últimos 24 meses;
- Porcentagem de famílias do grupo alvo com aumento de renda superior ao daquelas não atingidas pelo projeto, nos últimos 24 meses.

Cada um fornece ângulos diferentes da realidade. O primeiro pode ser enganador, pois se a porcentagem de famílias do grupo alvo com aumento de renda for igual ou próxima da que ocorre com famílias não atingidas pelo projeto, o indicador nos induziria a pensar que o projeto contribuiu para isto, quando na realidade não teria gerado mudança significativa. Portanto, além de construir os indicadores de forma precisa e adequada ao que pretendemos detectar, eles devem ser capazes de revelar mudanças efetivamente atribuídas às ações do projeto.

O meio ou fonte de verificação também são muito importantes. Além de definir entre uma pesquisa ou levantamento, qual a frequência e número de pessoas consultadas e se através de pesquisa domiciliar, estatísticas existentes ou depoimentos de famílias em reuniões. É fácil perceber que cada indicador e meio de verificação exigirá do projeto procedimentos e quantidade de recursos (humanos, materiais, financeiros e tempo) distintos.

Além disso, os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos. Quantitativos quando procuram focar processos satisfatoriamente traduzíveis em termos numéricos, tais como valores absolutos, médias, porcentagens, proporções etc. Qualitativos quando relacionados a processos onde é preferível utilizar referências de grandeza, intensidade ou estado,

tais como forte/fraco, amplo/restrito, frágil/estruturado, ágil/lento, satisfatório/insatisfatório e assim por diante.

Utilizando o exemplo acima, podemos dizer que um bom indicador possui as seguintes características:

- **Variável:** renda familiar mensal.
- **O quê:** porcentagem das famílias do grupo alvo que tiveram aumento de renda superior à média da renda das famílias não atingidas pelo projeto.
- **Quem:** 50% famílias que têm participado das atividades do projeto e amostra aleatória com 5% das demais famílias da comunidade.
- **Varição esperada** (da quantidade ou qualidade): 10% na situação atual (dado já levantado), 40% ao final de 12 meses e 80% após 24 meses.
- **Tempo:** últimos 24 meses, mês a mês.
- **Lugar:** Comunidade X
- **É atribuível ao projeto?** Sim. Compara as mudanças no grupo alvo com as da população não atingida pelo projeto.
- **Meio ou fonte de verificação:** Tabelas mensais elaboradas pelos voluntários da faculdade de economia, a partir de questionários aplicados às famílias selecionadas para acompanhamento.
- **Viabilidade:** Não mobiliza recursos do projeto e a presença dos estudantes foi garantida em acordo com o diretor e professores da faculdade.

### **Eficiência, eficácia, efetividade e impacto**

A escolha dos indicadores em um projeto também ocorre em função dos ângulos que se quer avaliar: sua eficiência, eficácia, efetividade ou impacto.

- **Eficiência** diz respeito à boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos. Por exemplo, atividades planejadas X realizadas, custo total X pessoas atingidas, quantidade de cursos X pessoas capacitadas.
- **Eficácia** observa se as ações do projeto permitiram alcançar os resultados previstos. Um programa de capacitação permitiu aos seus participantes adquirir novas habilidades e conhecimentos? A criação de uma cooperativa realmente implicou em melhorias na produção e comercialização de produtos?
- **Efetividade** examina em que medida os resultados do projeto, em termos de benefícios ou mudanças gerados, estão incorporados de modo permanente à realidade da população atingida. Por exemplo, se um grupo mantém no tempo novos comportamentos e atitudes ou se a assessoria a um grupo permitiu que ele se mantivesse por iniciativa e motivação própria.
- **Impacto** diz respeito às mudanças em outras áreas não diretamente trabalhadas pelo projeto (temas, aspectos, públicos, localidades,

organizações etc.), em virtude de seus resultados, demonstrando seu poder de influência e irradiação. Por exemplo, se um programa de orientação de saúde gerou na população ações de reivindicação e negociação com a prefeitura para obras de saneamento básico na comunidade; se o trabalho junto a um grupo portador de deficiência animou-os a se organizarem e provocou mudanças no comportamento da comunidade em relação a eles; se os resultados positivos de um programa de capacitação de empreendedores fizeram com que o seu modelo fosse adotado e reproduzido em outros locais.

## **Sistema de indicadores**

Qual a combinação mais adequada de indicadores quantitativos e qualitativos, tangíveis e intangíveis, diretos e indiretos? Dar mais ênfase à eficiência, eficácia ou efetividade? Quantos indicadores são necessários para fornecer uma base confiável de informação para o monitoramento e a avaliação? Um conjunto de fatores interfere nestas decisões e por isso falamos, mais propriamente, de **sistema de indicadores**. Dentre estes fatores, destacamos:

### **a) Concepções, interesses e enfoques das organizações envolvidas**

Um sistema de indicadores é sempre resultado do processo de diálogo e negociação entre os diferentes sujeitos envolvidos. Cada organização tem uma leitura dos problemas sociais, de suas causas e possíveis soluções; possui valores próprios e atribui para si uma missão ou papel na resolução destes problemas. Adota um enfoque sobre que dimensões o projeto deve abordar e cria expectativas sobre o ganho e o aprendizado que terá com ele.

Voltando ao exemplo utilizado, dentre as organizações responsáveis pela implementação das ações, uma tem a visão de que o projeto deve gerar maior grau de interesse e participação da comunidade na solução de seus problemas mais gerais. Portanto, prioriza indicadores qualitativos e indiretos que captem resultados em termos de aumento da participação social e política na comunidade. Outra organização considera que o projeto também deve contribuir para mudar a divisão tradicional de papéis entre homens e mulheres no cuidado com os filhos, priorizando indicadores quantitativos e qualitativos que demonstrem em quantas famílias os homens passaram a dividir as tarefas de acompanhamento da saúde dos filhos. Uma terceira deseja testar a metodologia de capacitação de agentes comunitários e quer indicadores qualitativos de eficácia destas atividades. Um financiador dá ênfase à eficiência e prefere avaliar a relação custo do projeto X número de famílias atingidas. Outro valoriza o objetivo de influenciar as políticas municipais de assistência à saúde e, por isso, defende o uso de indicadores indiretos, qualitativos e quantitativos, que captem que iniciativas do governo e da sociedade foram estimuladas a partir do projeto. A associação de moradores, por sua vez, com interesse central na rápida redução da

mortalidade infantil, propõe indicadores quantitativos ligados à efetividade do mesmo.

Na fase do planejamento do projeto, é fundamental explicitar francamente as diferentes visões e expectativas envolvidas. Deve-se considerar também que algumas agências e fundações já possuem sistemas de indicadores estruturados, que guardam estreita relação com a visão que possuem sobre os objetivos estratégicos de um projeto social. Portanto, construir indicadores que traduzam concretamente os objetivos e resultados do projeto, bem como negociar a prioridade de cada um, ajudará a tornar mais nítidas as posições em jogo, aumentando o consenso em torno do que se pretende alcançar e diminuindo as chances de conflito no futuro, pois estabelece previamente que parâmetros serão utilizados na avaliação.

## **b) O contexto**

Cada projeto requer um sistema de indicadores próprio. Mesmo que o conjunto de variáveis utilizadas seja semelhante aos de outros projetos, os indicadores deverão retratar as condições específicas de cada realidade.

O grau de conhecimento sobre uma situação, bem como a quantidade e qualidade de informações já existentes e disponíveis, determinam se o projeto utilizará dados facilmente acessíveis ou se deverá produzi-los por sua própria conta. Por isso, muitos projetos iniciam pela realização de diagnósticos e pesquisas, para obter informações mais precisas sobre a realidade, configurando a *situação inicial* ou os *pontos de partida* para a construção dos indicadores.

As características políticas, sociais, econômicas, históricas e culturais podem determinar a possibilidade ou não do uso de alguns indicadores. Em situações onde seja muito delicado, difícil e até mesmo indesejável produzir informações a partir de levantamentos e perguntas diretas, devido à resistência da população a esta abordagem, poderá ser mais adequado um indicador indireto, menos preciso e baseado em observações qualitativas.

A trajetória de cada grupo e região pode apontar a importância de se valorizar pequenas mudanças – que nada significariam em outras situações – mas que, naquele contexto particular, assumem outra proporção e significado.

## **c) O modo de gestão**

Um projeto cuja gestão prioriza a dimensão do controle tenderá mais facilmente a enveredar para a produção de um sistema de indicadores complexo, muito detalhado, apoiado em planilhas e dados quantitativos enviados ao topo da hierarquia. Por outro lado, uma gestão voltada para o aprendizado e o aperfeiçoamento poderá estar apoiada em um sistema mais simples, com poucos, porém relevantes, indicadores. Os limites dos

indicadores podem ser plenamente compensados por discussões envolvendo as várias pessoas e organizações e pela utilização de outras fontes de informação e análise da realidade que permitam ampliar a compreensão sobre outros fatores e processos a considerar.

Um bom conjunto de indicadores pode valer muito pouco se não estão bem definidas as responsabilidades pela produção e coleta das informações, pela sua análise e pela tomada de decisões. É comum produzirem-se montanhas de informação, os chamados cemitérios de dados, que ninguém consegue aproveitar ou analisadas por pessoas sem poder de decisão.

#### **d) Recursos**

O tempo estabelecido para a duração do projeto determina também a possibilidade da utilização de indicadores. Alguns indicadores de impacto muitas vezes só nos dizem alguma coisa quando vistos em prazos longos. Por sua vez, a disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros também condiciona a escolha dos indicadores: alguns parecem “perfeitos”, mas o tempo, recursos financeiros ou atividades exigidos superam as possibilidades existentes. Grandes projetos, ao contrário, podem requerer unidades especificamente orientadas para a coleta e produção de informações do sistema de indicadores.

### **Características de um bom sistema de indicadores**

Um bom sistema de indicadores para monitoramento e avaliação de resultados apresenta as seguintes características:

- É coerente com a visão e com a concepção que as organizações envolvidas têm sobre os objetivos centrais e as dimensões que um projeto deve considerar e resulta da negociação transparente e não impositiva dos diferentes interesses e expectativas;
- Considera as particularidades do contexto e foi desenvolvido a partir de um bom conhecimento da realidade na qual se vai intervir;
- Define indicadores que captam os efeitos atribuíveis às ações, serviços e produtos gerados pelo próprio projeto;
- Tem indicadores bem definidos, precisos e representativos dos aspectos centrais da estratégia do projeto, sem ter pretensão de dar conta da totalidade;
- Está orientado para o aprendizado, estimulando novas reflexões e a compreensão pelos vários envolvidos sobre a complexidade dos fatores que podem determinar ou não o alcance dos objetivos;
- Prevê e especifica os meios de verificação que serão utilizados, bem como os responsáveis pela coleta de informação, pela análise e tomada de decisões;
- Combina, de modo adequado à natureza do projeto, indicadores relativos à eficiência, eficácia e efetividade;

- É simples, capaz de ser compreendido por todos, e não apenas por especialistas, sem ser simplista;
- É viável do ponto de vista operacional e financeiro;
- Fornece informações relevantes e em quantidade que permite a análise e a tomada de decisão;
- Aproveita as fontes confiáveis de informação existentes, poupando recursos, tempo e energia do projeto.